

### Lernprozesse in der Politik am Beispiel der Etablierung des Fachhochschulsektors in Österreich

Mayer, Kurt

Veröffentlichungsversion / Published Version  
Zeitschriftenartikel / journal article

#### Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Mayer, K. (2007). Lernprozesse in der Politik am Beispiel der Etablierung des Fachhochschulsektors in Österreich. *Österreichische Zeitschrift für Politikwissenschaft*, 36(3), 303-317. <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-211389>

#### Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer CC BY-NC Lizenz (Namensnennung-Nicht-kommerziell) zur Verfügung gestellt. Nähere Auskünfte zu den CC-Lizenzen finden Sie hier: <https://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0/deed.de>

#### Terms of use:

This document is made available under a CC BY-NC Licence (Attribution-NonCommercial). For more Information see: <https://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0>

**Kurt Mayer (Wien)**

# Lernprozesse in der Politik am Beispiel der Etablierung des Fachhochschulsektors in Österreich

*Der vorliegende Beitrag untersucht die politisch-institutionelle Entstehungsgeschichte des Fachhochschulsektors in Österreich aus einer Perspektive des „Policy Learning“. Eine solche Perspektive versucht, die Rolle von politischen Ideen und von Lernprozessen in Prozessen des „policy change“ zu beleuchten und ihre Wirkungsmächtigkeit in der Veränderung von Institutionen und von Machtverhältnissen auszuloten. Begrifflichkeit, Fragestellungen und auch der theoretische und analytische Rahmen dieser Untersuchung orientieren sich an Konzepten des Politiklernens von Peter May und Paul Sabatier.*

*Keywords: Politiklernen, Politikwandel, Fachhochschulsektor in Österreich  
policy learning, policy change, „Fachhochschul“-sector in Austria.*

## 1. Einleitung

Eine besondere Rolle in der Rekonstruktion der Lernprozesse rund um die Genese des Fachhochschulsektors<sup>1</sup> spielt gerade im österreichischen Zusammenhang der historisch-institutionelle Kontext, stand doch die Frage der Einrichtung eines postsekundären nicht-universitären Ausbildungssektors schon einmal, nämlich Ende der 1960er Jahre, ganz oben auf dem Tableau der hochschulpolitischen Initiativen. Tatsächlich wurde der 1968 lancierte sogenannte ‚Partisch Plan‘ – benannt nach seinem Erfinder, einem hohen Beamten des Unterrichtsministeriums – aber nicht umgesetzt. Auch als die OECD 1975 im Zuge eines Policy-Review am österreichischen Hochschulsystem Kritik übte und die Einrichtung eines Sektors mit umfassendem berufsbildendem Angebot auf tertiärer Ebene ventilierte, ergab sich für die SPÖ Alleinregierung daraus kein Handlungsbedarf. Und obwohl fast alle anderen EU-Staaten in den

1970er und 1980er Jahren solche Systeme eingeführt hatten, dauerte es in Österreich bis zum Ende der 1980er Jahre, bis die Frage neuerlich virulent zu werden begann.

Als allerdings die große Koalition zwischen SPÖ und ÖVP in ihrem zweiten Regierungsprogramm im November 1990 die „Einrichtung von Fachakademien, die den Hochschulbereich ergänzen sollten“, ankündigte, gewann das Thema unter der Federführung des Bundesministeriums für Wissenschaft und Forschung (BMWF) rasch an politischer Dynamik und im Mai 1993 konnte das „Bundesgesetz über die Fachhochschulstudiengänge“ (FHStG) vom Nationalrat beschlossen werden<sup>2</sup>. Damit wurde ein neuer Sektor im österreichischen Bildungswesen eröffnet, der sich durch eine andersartige „schlanke“ Gesetzgebung auszeichnet und die Möglichkeit für „unternehmerische“ Initiative und private Erhaltenschaft von Studiengängen bietet. Es wurde nicht an bestehende Institutionen angeknüpft, sondern das Fachhoch-

schulsystem wurde von Grund auf neu aufgebaut und auf das Ziel ausgerichtet, ein rasches Reagieren auf die Anforderungen des Beschäftigungssystems zu ermöglichen (vgl. Lassnigg et al. 2003, 8ff.).

Wie lässt sich erklären, dass das österreichische System der Bildungs- und Wissenschaftspolitik so lange Zeit gegen den Gedanken der Einrichtung eines nicht universitären Sektors (NUS) im tertiären Bildungsbereich resistent war? Dass aber, als die Debatte Ende der 1980er Jahre wieder aufflackerte, relativ rasch eine politische Handlungsdynamik entfaltet werden konnte, die trotz vielfältiger Widerstände (vor allem im Bereich der Interessenvertretung der ArbeitnehmerInnen) zu einer Lösung führte und umgesetzt wurde? Welche Rolle spielen politische Ideen, Wissens- und Lernprozesse in diesem Politikwandel und in welchem Verhältnis stehen diese Lernprozesse zu einer Politikveränderung, die schlicht auf veränderten Machtverhältnissen basiert? War die Politik in den 1960er und 1970er Jahren lernresistent, und wurde sie dann mit der zweiten Neuauflage der großen Koalition plötzlich lernfähig? Oder waren hier schlicht andere Lernprozesse am Werk, die in andere institutionelle Settings und Machtverhältnisse eingebettet waren?

Zur Klärung dieser Fragen stellt der vorliegende Beitrag zunächst zwei relevante Konzepte des Politiklernens vor, die für die Analyse eine theoretische Fundierung bildeten. Es ist dies einerseits die Unterscheidung von „policy learning“ und „political learning“ durch Peter May und andererseits der Ansatz der Advocacy-Koalitionen von Paul Sabatier. In einem zweiten Schritt gehe ich auf den historisch-institutionellen Kontext der österreichischen Hochschulpolitik von den späten 1960er Jahren bis zu den beginnenden 1980er Jahren ein und diskutiere die Frage, ob die nachhaltige Zurückweisung der Idee, in Österreich einen nicht universitären tertiären Sektor einzurichten, als Fall von „Nicht-Lernen“ in der Politik zu werten ist. Im darauf folgenden Abschnitt wird der Weg zum FHStG ab Mitte der 1980er Jahre nachgezeichnet. Besondere Aufmerksamkeit wird der

Frage gewidmet, wie das für die Politikentscheidung als auch für die Formulierung des konkreten Modells relevante Wissen organisiert wurde. Schließlich versucht der abschließende vierte Abschnitt die gewonnenen Erkenntnisse an die verwendeten theoretischen Konzepte von May und Sabatier rückzubinden.

Empirisch stützt sich diese Arbeit einerseits auf Interviews mit involvierten AkteurInnen und auf jene Programmdokumente, Strategiepapiere, Studien und Publikationen, die der Recherche zufolge im Prozess der Entstehungsgeschichte des nicht-universitären tertiären Sektors in Österreich eine besondere Rolle spielten. Andererseits wurde auch eigenes Erfahrungswissen zur Rekonstruktion und Reflexion der Ereignisse herangezogen. Und schließlich konnte auch auf Primärquellen und Publikationen des Projektes „The ‚Accreditation Model‘. Policy Transfer in Higher Education in Austria and Britain“<sup>3</sup> zurückgegriffen werden, welches die Genese des Fachhochschulsektors in Österreich vor dem Hintergrund der „Policy Transfer“-Literatur untersuchte.

## 2. Zwei grundlegende theoretische Konzepte des Lernens in der Politik

### 2.1. „Policy learning“ und „political learning“ (Peter May 1992)

Peter May differenziert grundsätzlich zwei Aspekte des Lernens im Bereich der Politik. Demzufolge gibt es erstens ein Politiklernen, das sich auf die Inhalte einer Policy bezieht, nämlich auf die Analyse des Problemhintergrunds eines Politikfeldes, auf mögliche Lösungspfade, auf Politikinstrumente und auf Fragen einer möglichst effektiven und effizienten Implementation einer Politiklösung. Dieses inhaltsbezogene Politiklernen (policy learning) findet wiederum auf zwei Ebenen statt. Einerseits gibt es Lernen auf der Ebene der Erkenntnisse über die Wirksamkeit unterschiedlicher Policy-Tools oder Politikinstrumente (instrumental policy learning). Andererseits können sich die Lernprozesse auf einer tieferliegenden Ebene auch

auf die soziale Konstruktion von Politikzielen und von Problemdefinitionen beziehen. Als Ergebnis eines solchen Lernprozesses käme es dann zu einer Veränderung in den Zielen von Politik und/oder zu einer veränderten Sichtweise des Verursachungszusammenhangs einer politischen Problematik (social policy learning). Diesen Prozessen des „policy learning“ setzt May den Lernprozess auf der Ebene des Machtgewinns und Machterhalts als „political learning“ gegenüber, das sich auf Erkenntnisse bezieht „about manoeuvring within and manipulation of policy processes in order to advance an idea or problem“ (May 1992, 340).

## *2.2. Advocacy-Koalitionen und ihre handlungsleitenden Politikorientierungen (Paul Sabatier)*

Sabatier stellt mit seinem Advocacy-Koalitionsansatz einen analytischen Rahmen zur Verfügung, der politischen Wandel in einem Politikfeld einerseits auf externe Faktoren (sozio-ökonomischer Wandel, veränderte Regierungskoalition, personeller Wandel) rückführt und andererseits in policy-orientierten Lernprozessen begründet. Policy-orientiertes Lernen definiert er als „relativ stabile Veränderung des Denkens oder von Verhaltensintentionen ..., die aus Erfahrungen resultieren und die sich mit der Realisierung oder der Veränderung von Policy-Zielen befassen“ (Sabatier 1993, 121f.). Diese Lernprozesse können innerhalb und zwischen Advocacy-Koalitionen stattfinden, die für ihn wesentlichen Akteure in einem Politikfeld. Solche Koalitionen – pro Politikfeld sind es nach Sabatier meist zwei bis vier – bestehen aus Personen in unterschiedlichen Positionen (BeamtenInnen, PolitikerInnen, InteressenvertreterInnen, WissenschaftlerInnen, JournalistInnen etc.), und sie teilen ein spezifisches „belief-system“, d.h. ein Set von grundlegenden Wertvorstellungen, Kausalannahmen und Problemperzeptionen. Ein „belief-system“ weist eine dreistufige innere Struktur auf: Es besteht aus einem Hauptkern (deep core), der normative und politische Grundaxiome enthält, welche die allgemeine

politische Philosophie eines Akteurs bzw. einer Akteurin über verschiedene Politikbereiche hinweg bestimmen (z.B. die relative Priorität von Freiheit über Gleichheit oder umgekehrt). Um den deep core herum befindet sich ein auf das jeweilige Politikfeld bezogener Policy-Kern (policy-core) von grundlegenden Strategien und Kausalannahmen, welche geeignet scheinen, die grundlegenden Wertvorstellungen (deep core beliefs) im Politikfeld umzusetzen. Die darüber liegende Hülle bildet schließlich ein Set von sekundären Aspekten, die eine Vielzahl von instrumentellen Entscheidungen und Informationssuchprozessen erfordern, um den Policy-Kern in einem bestimmten Politikfeld zu implementieren.

Ein Hauptargument von Sabatier ist nun, dass die Veränderungen in den Kernaspekten einer Policy (deep core und policy core) in der Regel das Resultat von auf das jeweilige Politiksubsystem einwirkenden externen Veränderungen sind, während policy-orientiertes Lernen zwar ein wichtiger Aspekt des Policy-Wandels ist, aber lediglich die sekundären Aspekte des „belief system“ einer Advocacy-Koalition verändern kann. Oftmals ist aber gerade das Zusammenwirken von externen Veränderungen und policy-orientiertes Lernen eine Voraussetzung für Veränderungen in den Policy-Kernmerkmalen eines politischen Handlungsprogramms.

## *2.3. Der erwartete Nutzen der beiden Erklärungsmodelle*

Im Fall der Genese des österreichischen Fachhochschulstudiengesetzes hat die Dynamik externer Faktoren eine besondere Rolle gespielt. Auch war es im Zuge unseres Forschungsprozesses bald klar, dass es ab der zweiten Hälfte der 1980er Jahre zunehmend zu einer Veränderung in den Wertvorstellungen relevanter AkteurInnen im Politikfeld Hochschulpolitik kam, der Bezug zum analytischen Rahmen des Advocacy-Koalitionsansatzes hat sich daher angeboten. Es wird im Rahmen dieser theoretischen Perspektive zu fragen sein, welches der

Beitrag von policy-orientiertem Lernen an diesem Politikwandel war?

Der Mehrwert von Peter Mays theoretischem Ansatz ist jener, dass er mit dem „political learning“ eine theoretische Perspektive einführt, welche die Kategorie des Lernens mit Machtprozessen der lernenden AkteurInnen verbindet. Das Verhältnis von Prozessen des instrumental und social policy learnings, wie sie von Sabatier analysiert werden, zur Umsetzung dieser Lernprozesse, die in ihrem Machanspruch wieder spezifische Formen des Lernens, nämlich political learning aufweisen, kann damit in den Blick der Analyse genommen werden. Es wird zu zeigen sein, dass diese von May entwickelten unterschiedlichen Lernformen in einem wechselseitigen Spannungsverhältnis stehen, sie können einander befördern oder auch behindern. In unserer Fallstudie werden wir versuchen diese wechselseitigen Spannungsverhältnisse und ihre Implikationen herauszuarbeiten.

### 3. Das Scheitern des Partisch-Plans Ende der 1960er Jahre

Bereits Ende der 1960er Jahre hatte Dr. Franz Partisch, ein hoher Beamter des Unterrichtsministeriums, einen Plan präsentiert, wie die höhere berufsbildende Ausbildung in Österreich aufzuwerten wäre, (der sogenannte Partisch-Plan). Die Ausbildung der Ingenieure<sup>4</sup> an den berufsbildenden höheren Schulen (BHS) sollte demzufolge von fünf auf vier Jahre verkürzt werden und daran eine postsekundäre Phase (Technikakademie) von zwei Jahren anschließen.

Tatsächlich wurde der Partisch-Plan nie umgesetzt. Den Hintergrund für die Nicht-Implementierung bildeten einerseits ein Regierungswechsel und damit verbundene institutionelle Blockaden, denn ab 1970 erfolgte im Zuge der Regierungsübernahme durch die Sozialistische Partei Österreichs eine Teilung der Bildungsagenden in zwei Ministerien, in das Bundesministerium für Unterricht und Kunst und in das Wissenschaftsministerium. Gerade in solchen politischen Fragen, deren Zuständigkeit nicht

klar einem Ministerium zugeordnet werden konnte, dürfte zwischen diesen Ministerien von Beginn weg eine gewisse Blockade existiert haben, so dass genau diese Fragen gar nicht auf die politische Agenda kamen. Die Einrichtung eines nicht universitären tertiären Sektors war eine solche Materie (Int. 2-3). Andererseits standen mächtige AkteurInnen und im Bildungssystem relevante Interessen dagegen (vgl. Pechar et al. 1999, 32):

- Die BHS wollten nicht „zu Tode reformiert“ werden.
- Die Universitäten verharrten auf dem Standpunkt, dass sie alleine in der Lage wären, ein entsprechendes und niveauvolles Angebot auf postsekundärer Ebene zu bieten.
- Die Interessenorganisationen der Wirtschaft wiederum befürchteten, dass die Umsetzung des Partisch-Plans lediglich zu Lohnforderungen und Überqualifikation führen würde. Für eine Aufwertung der Ingenieurausbildung wurde schlicht kein Bedarf gesehen.

In Summe führten diese Bedenken zu einer „stürmischen Ablehnung des Plans quer durch die Parteien, die Sozialpartner und die betroffene Lehrerschaft“ (Piskaty 1994, 203). Es wurde von der dominanten Akteurskoalition, die von einer Politikveränderung betroffen gewesen wäre, offenbar die Befürchtung geteilt, dass diese zu einer Verschlechterung der eigenen Position führen würde. Diese Befürchtung einte den Widerstand gegen die Reform. Gleichlaufend hatten die institutionellen Blockaden in der Ministerialbürokratie den Effekt, dass kein Akteur den Prozess der Politikveränderung aktiv vorantrieb.

Aus einer Perspektive des Lernens zeigt sich, dass es keine AkteurInnen gab, die einen Lernprozess aktiv vorantrieben (Stichwort: institutionelle Blockade der Ministerien) und es gab auch kaum externe Veränderungen (z.B. Veränderungen in den sozioökonomischen Bedingungen, der Technologie oder der öffentlichen Meinung), die – so der theoretische Zugang von Sabatier – das Politiksubsystem von außen so erschüttert hätten, dass ein Policy Change angestoßen worden wäre.

#### **4. Auch die sozialdemokratische Alleinregierung weist die Einführung eines Fachhochschulsektors zurück**

Mit dem Machtantritt der sozialistischen Alleinregierung 1970 kam die Bildungspolitik für eine Zeitperiode von etwa zehn Jahren in die Reihe der Topprioritäten der politischen Agenda. Dennoch – und im Gegensatz zu den meisten anderen europäischen Ländern – wurden in Österreich in dieser Zeit keine Maßnahmen zur Einrichtung eines nicht universitären tertiären Sektors ergriffen. Als die OECD 1975 in ihrem Bildungsreview die Einrichtung eines Sektors mit umfassendem berufsbildendem Angebot auf tertiärer Ebene ventilierte, nahm die Regierung den Standpunkt ein, dass die Universitäten im tertiären Sektor durchaus in der Lage wären, ein ausreichend vielfältiges Angebot zur Verfügung zu stellen und dass darüber hinaus jene berufsspezifischen Bedarfe, denen in anderen Ländern durch die Einrichtung eines NUS entgegengetreten wurde, in Österreich durch die BHS bestens abgedeckt wären. Gemeinsam mit jener Interessenskoalition, die schon Ende der 1960er Jahre den Partisch-Plan bekämpft hatte, wurde somit auch von der neuen Regierung die Errichtung eines neuen Sektors im Hochschulbereich nicht geplant – im Gegenteil, die Hochschulpolitik der neuen Regierung war eher auf eine Vereinheitlichung des bis zu einem gewissen Grad differenzierten Hochschulsektors unter dem Dach der Universitäten orientiert.

Die Zurückweisung der Idee eines Fachhochschulsektors seitens der SPÖ-Regierung hatte im Vergleich mit der allein interessenbasierten Konstellation im Fall der Ablehnung des Partisch-Plans noch eine zusätzliche ideologiebasierte Qualität. Denn der *deep core*<sup>5</sup> der die handelnde Akteurskoalition – im wesentlichen RegierungsakteurInnen, BeamtenInnen und sozialdemokratische BildungspolitikernInnen – verband, bestand darin, dass sich die ökonomische Politik einem Wertsystem unterordnen muss, „bei dem der Mensch, sein Lebensraum, sein wirtschaftliches Wohlergehen, seine Entwicklungsmöglichkeiten und seine kulturelle

Entfaltung“ (Erkl. d. österr. BReg. v. 5.11.1975, StProtNR 14. GP 17-30) im Mittelpunkt stehen. Bildung und auch Hochschulbildung diene daher in erster Linie der vollen Entfaltung der schöpferischen Kräfte und könne somit keinesfalls dem Markt überlassen werden. Der *policy core* bestand wesentlich darin, dass der Staat die dafür notwendigen Kompetenzen und Entscheidungsrechte in der Exekutive und der Legislative konzentrierte, den selbständigen Wirkungsbereich der Hochschulen einengte und den vergrößerten eigenen Wirkungsbereich mittels eines Top-Down-Modells und durch komplexe und detaillierte Regulierungen umsetzen musste. Das dominante *Policy Learning* in der sozialdemokratischen Alleinregierung fand im Sinne eines „*instrumental policy learning*“ auf Basis des beschriebenen *policy core* bzw. *deep core* statt.

Vor diesem Hintergrund ist ein grundlegender Politikwandel nach Sabatier ohne zusätzliche externe Veränderungen nicht möglich, was die deutliche Resistenz der sozialdemokratischen Regierung gegen die im OECD-Review 1975 enthaltenen Anregungen zur Umgestaltung des Hochschulsystems ebenso erklärt wie das Nicht-Wiederaufgreifen der Frage eines Fachhochschulsektors in der Zeit der sozialdemokratischen Alleinregierung bis 1983.

#### **5. Der Weg zum Fachhochschulstudien-gesetz 1993**

Aus einer Perspektive, deren zentraler Fokus auf den Lernprozessen in der Politik liegt, lässt sich der Weg zum FHStG in drei Phasen beschreiben.

Die erste Phase beginnt mit der Regierungsübernahme der großen SPÖ-ÖVP Koalition im Jahr 1986 und endet mit dem erneuten Koalitionsübereinkommen von 1990, das zwar die Einrichtung von Fachakademien für die folgende Legislaturperiode vorsieht, das aber noch keine Aussage darüber macht, in welcher Form diese Fachakademien institutionalisiert werden könnten und in wessen Kompetenz der neue Sektor fallen würde.



In der daran anknüpfenden zweiten Phase bis zum Dezember 1991 wird der Prozess zur Etablierung des Fachhochschul-Sektors festgelegt. Es wird entschieden, dass die Zuständigkeit dem BMWF zugeschlagen wird und es wird seitens des BMWF ein Erstentwurf für das Gesetz erstellt, der bereits wesentliche Prinzipien des späteren FHStG enthält.

In die dritte Periode bis zum 28. Mai 1993, dem Tag der Beschlussfassung des FHStG im österreichischen Nationalrat, fällt der Prozess der Konsensbildung, der Weiterentwicklung und der Finalisierung des Gesetzesentwurfes. Dies ist auch die Phase der intensiven öffentlichen Debatte.

### *5.1. Die Formierung des politischen Willens zur Einrichtung von Fachakademien (1986–1990)*

In der zweiten Hälfte der 1980er Jahre gerieten die traditionellen staatlichen Regelungsmechanismen im Hochschulbereich zunehmend in Kritik. Bei den maßgeblichen AkteurInnen setzte sich mehr und mehr das Bewusstsein durch, dass sich das Hochschulsystem in einem krisenhaften Zustand befand und in der Logik der bewährten Politikpfade und Diskurse zunehmend als unlösbar erschien. Im Zentrum dieser Kritik standen dabei die mangelnde Flexibilität und Nachfrageorientierung der Studienangebote, die geringe institutionelle Autonomie und mangelnde Rechtsfähigkeit der Universitäten und der staatliche kameralistische Finanzierungsmodus, dem zunehmend angelastet wurde, dass er sowohl Effizienz als auch Effektivität verhinderte (vgl. Hackl 2003, 8).

Dieser kritische Diskurs spiegelte sich zunehmend auch in wissenschaftlichen Studien und Politikpapieren wider. Gleichzeitig trieben ebensolche wissenschaftlichen und politischen Bestandsaufnahmen den kritischen Diskurs auch voran. 1987 legte die Wirtschaftskammer ein Papier vor, dessen zentrale Kritik am österreichischen Ausbildungssystem darin bestand, dass es den Bedarf der Wirtschaft und des Arbeitsmarktes nicht länger befriedigen konnte.

Wurde die darin enthaltene Politikoption der Einrichtung von technischen Akademien analog dem Konzept des Partisch-Plans lediglich in bescheidenem ExpertInnenrahmen diskutiert, so erfuhr die Studie „Qualifikation 2000“, welche die Sozialpartner 1989 publizierten, ungleich mehr öffentliche Aufmerksamkeit. Die Studie übte Kritik an der Struktur und am Output des österreichischen Universitätssystems (z.B. an den vergleichsweise niedrigen MaturantInnen- und AkademikerInnenquoten, an den hohen Drop-Out-Raten, an den überdurchschnittlich langen Studienzeiten und an einer nur schleppend in Gang kommenden Hochschulreform) und erhob umfangreiche Forderungen an die Bildungspolitik (vgl. Mrkvicka/Kaizar 1994, 124), insbesondere auch im Bereich des nicht universitären tertiären Sektors. Der Sozialpartnerbericht zielte allerdings nicht darauf ab, einen neuen Sektor durch ein neues kohärentes institutionelles Design zu errichten, sondern regte eher an, Alternativen zu schaffen und dabei auf bereits existierende Institutionen und Angebote (wie z.B. die BHS, die Universitätskollegs etc.) zurückzugreifen und diese auszubauen.

Mit der Entscheidung zur Teilnahme Österreichs an der vergleichenden OECD-Studie „Alternatives to Higher Education“ in den Jahren 1987/1988 wurde die zunehmende Kritik an der „Sklerose“ des österreichischen Hochschulwesens erstmals systematisch in Verbindung mit dem internationalen Reformdiskurs und insbesondere auch mit möglichen Alternativmodellen gebracht.

Obwohl solche Studien in Österreich üblicherweise mit geringer Aufmerksamkeit bedacht wurden, erwies sich die im Zuge des OECD Projekts erstellte österreichische Länderstudie diesbezüglich als Ausnahme. Das zunehmende öffentliche Bewusstsein darüber, dass sich das Hochschulsystem in einem krisenhaften Zustand befand und in der Logik der bewährten Politikpfade und Diskurse zunehmend als unlösbar erschien, dürfte auch die öffentliche Sensibilität geweckt haben. Studienautor Pechar reflektiert die Studie vor allem unter dem Aspekt, dass sie ihm selbst und anderen relevanten Stake-

holders im Bereich der Hochschulpolitik deutlich vor Augen geführt habe, dass es außerhalb des österreichischen Weges auch noch alternative Möglichkeiten der Organisierung und Institutionalisierung von tertiärer (Aus-)Bildung gibt (Pratt 2004c, 119). Pratt hebt insbesondere hervor, dass diese Studie die Idee der Diversität im Hochschulbereich in den österreichischen Diskurs einbrachte (Pratt 2004c, 112).

Diese Internationalisierung des österreichischen Diskurses brachte das österreichische Hochschulsystem auch zunehmend in Zusammenhang mit den veränderten hegemonialen Vorstellungen zu (Aus-)Bildungsfragen im Kontext von EU und OECD. Die mit dem Thatcherismus Ende der 1970er Jahre eingeleitete neokonservative oder neoliberale Wende manifestierte sich im Bildungs-Erziehungswesen insbesondere durch neue Grundorientierungen in der Bildungspolitik (Stichwort: Ausbildungsorientierung), durch veränderte Vorstellungen der politischen und administrativen Steuerung des Systems (Stichworte: Bürokratiekritik, Staatsversagen, Dezentralisierung, Selbststeuerung, Deregulierung, Marktorientierung) und durch die Verengung von Budgetspielräumen und der Zunahme von Verteilungskämpfen. Darüber hinaus hat sich mit der zunehmenden Durchsetzung der neuen Informations- und Kommunikationstechnologien die Aufmerksamkeit auf die neue Bedeutung von Prozessen der Wissensproduktion (Stichwort: Wissensgesellschaft), mit der Transformation von informalem Wissen (Tacit Knowledge) in kodifiziertes, formalisiertes Wissen, und den in diesem Prozess vor sich gehenden Lernprozessen, die eine neue Verbindung von Theorie und Praxis umfassen, verlagert.

Auf Basis dieser Veränderungen im bildungs- und hochschulpolitischen Diskurs legte sich die erneuerte Koalitionsregierung zwischen SPÖ und ÖVP in ihrem Regierungsprogramm im November 1990 auf Einrichtung von Fachakademien für die kommende Legislaturperiode fest.

Die Anpassung des berufsbildenden Bildungssystems an den europäischen Standard (EG-Kon-

formität der Diplome) erfordert die Einrichtung von Fachakademien, die den Hochschulbereich ergänzen und entlasten und als Aus- und Weiterbildungsstätten für unterschiedliche Berufsfelder einzurichten sind (Koalitionsübereinkommen 1990, zit. nach Hackl 2003, 4f.).

Im Licht dieser Argumentation im Regierungsprogramm erscheint der Zusammenhang zwischen veränderter EU-Strategie<sup>6</sup> und veränderter Fachhochschulpolitik als der einer notwendigen und unabdingbaren Anpassung der Ausbildungspolitik an die größere EU-Strategie. Aus der Perspektive der Bildungspolitik und ihrer AkteurInnen hätte es sich daher quasi um „Zwang“ von Außen gehandelt. Doch es sind Zweifel an dieser engen Sichtweise einer notwendigen Anpassung durch die Einrichtung eines nicht-universitären Ausbildungssektors angebracht. Wie Pechar (2004, 42) feststellt, war der EU-Beitritt „doubtless an important issue, but the argument (der notwendigen Anpassung; K.M.) was hardly convincing“<sup>7</sup> (Pechar 2004, 42). Auf Basis einer Reihe von Interviews mit damaligen EntscheidungsträgerInnen und BefürworterInnen der Einrichtung eines NUS kommt Pratt (2003, 11f.) zum Schluss, dass die HauptprotagonistInnen der neuen Politik das EU-Argument benutzten, „never believing in its validity, but to advance the policy“.

Auf Basis eines lerntheoretischen Zugangs zur Veränderung von Politik zeigt sich für die Periode von 1986 bis 1990 folgendes Bild: Der zunehmend wahrgenommene Problemdruck einer Stagnation und Sklerose im Hochschulsystem machte die Thematik zunehmend zum Gegenstand der politischen und auch der sozialwissenschaftlichen Agenda. Das System entwickelte Lernbereitschaft im Sinn einer Bereitschaft für Veränderung und einer Entwicklung von Alternativen. Die zunehmende Internationalisierung des österreichischen Diskurses im Rahmen der Kooperation mit der OECD rückte sowohl konkrete Alternativmodelle in den Blick, als auch die neuen auf Ebene von OECD und EU vorherrschenden politischen Grundprinzipien der (Aus-)Bildungspolitik. Dieser Policy Learning Prozess ging weit über die instrumen-



telles Ebene hinaus und betraf die Ebene des social policy learning nach May, oder der Veränderung des deep core und des policy core der dominanten Akteurskoalition nach Sabatier. Von dieser Akteurskoalition wurden – wie der Gebrauch des EU-Arguments für das Vorantreiben der Fachhochschulpolitik zeigt – auch Strategien des political learning<sup>8</sup> eingesetzt, die in diesem Fall den Prozess des policy learning unterstützten.

### *5.2. Die Politik entscheidet über den Prozess und über das Modell (November 1990 – Dezember 1991)*

Als das Regierungsübereinkommen 1990 niedergeschrieben wurde, war damit noch keineswegs klar, wie der neue Sektor konkret aussehen sollte, d.h. auf welches Modell man sich stützen wollte, welches Ministerium dafür verantwortlich sein sollte und wie die Schritte zur Umsetzung erfolgen sollten.

Zunächst drohte in dieser Situation abermals jene institutionelle Blockade wirksam zu werden, die schon Anfang der 1970er Jahre die Nicht-Umsetzung des Partisch-Plans begünstigt hatte. Durch einige geschickte Schachzüge gelang es jedoch dem BMWF, die „power struggles“ zu beenden und die Kompetenzen für die Etablierung eines Sektors von Fachakademien an sich zu ziehen. Um Zeit und Raum für grundlegende inhaltliche Fragen zu gewinnen, lancierte die zuständige Beamtin des BMWF – in Übereinstimmung mit ihrem Minister – den Vorschlag, die OECD zu bitten, in Österreich einen Policy Review im Politikfeld der nichtuniversitären Ausbildung auf tertiärer Ebene durchzuführen (Int. 2-1). Nach einer kurzen Diskussion einigten sich beide Minister im Frühjahr 1991 darauf, die OECD zu einem Policy Review einzuladen. Folgende Planung wurde anvisiert: Der Policy Review sollte im Herbst 1992 stattfinden, davor sollte allerdings seitens des Bundesministeriums für Unterricht und Kunst (BMUK) und des BMWF bis Sommer 1992 ein Background-Report an die OECD übermittelt werden. Das finale Meeting zwi-

schen den RepräsentantInnen der österreichischen Bildungspolitik und dem Review-ExpertInnenteam der OECD wurde für Mai 1993 geplant („Confrontation-Meeting“ auf Ministerebene, an dem auch die OECD VertreterInnen aus den anderen Ländern teilnehmen und Fragen stellen konnten).

Eine interministerielle Arbeitsgruppe im BMWF erarbeitete bis Dezember 1991 eine Erstversion des Fachhochschulstudiengesetzes. Diese Erstversion beinhaltete allerdings bereits wesentliche Charakteristika jener Endversion des Gesetzes, die im Mai 1993 im österreichischen Nationalrat beschlossen wurde. Hervorzuheben ist insbesondere die Idee eines aus ExpertInnen zusammengesetzten Gremiums, welches die Kompetenz zugesprochen bekommen sollte, Fachhochschulkurse entweder zu akkreditieren oder abzulehnen. Dieses Konzept wurde dann als „Accreditation Model“ bezeichnet. Wie war es aber zu diesem Modell gekommen?

Zwei Ereignisse hatten darauf wesentlichen Einfluss. Zum Einen dürfte die vom BMWF gemeinsam mit der Rektorenkonferenz im Mai 1991 veranstaltete internationale Tagung „Die Universität im Dialog mit der Fachhochschule“ die Intention gehabt haben, die Universitäten, welche der Etablierung eines nicht-universitären Ausbildungssektors lange Zeit ablehnend bis feindlich gegenübergestanden hatten, auf die Reformseite zu bringen (vgl. Pratt 2004c, 120). Tatsächlich stand zu diesem Zeitpunkt die Mehrheit des Universitätssektors dem Reformvorhaben zwar nicht mehr feindlich, aber auch nicht unbedingt unterstützend gegenüber. Die Haltung der Universitäten war, das war insbesondere den AkteurInnen aus der Politik bewusst, entscheidend für das Gelingen einer Reform. Abgesehen von diesem Moment des political learning dürften diese Tagung und die daraus folgende Publikation entscheidend zur qualifizierten Diskussion hinsichtlich der Ausrichtung der Reformpolitik beigetragen haben. Insbesondere die involvierten BeamtInnen als wesentliche ProtagonistInnen der Reformpolitik wurden mit den grundlegenden Bausteinen der einzelnen Ländermodelle konfrontiert.

Zum Anderen fand im Rahmen des Review-Prozesses der OECD im November 1991 ein Auftaktseminar in Wien statt, das den Titel „New Directions in Higher Education“ trug und dazu beitragen sollte, „to confront relevant Austrian authorities with the different forms and developments of the NUS in other countries“ (BMWF/BMUK 1992, 5). Die Basis für dieses Seminar bildete ein Background-Report der seitens des Ministeriums in Kooperation mit wesentlichen lokalen ExpertInnen vorgelegt wurde. Die nachfolgende Interviewpassage einer Beamtin zeigt, dass die Erstellung dieses Reports wesentlich zur Verbreiterung der öffentlichen Diskussion und Reflexion des Problemfeldes beigetragen hat.

... dieser Background Report musste erstellt werden und das war sehr konfliktreich ... die Erstellung dieses Background-Report war ein Horror eigentlich ... die Vertreter der beiden Ministerien, AK, ÖGB, IV, WKÖ ... dann ist der endlich fertig gewesen und dann haben den die OECD Prüfer bekommen und das hat ja schon was bewirkt, ... durch die Vorbereitung des Berichtes und so, ist eine breite Diskussion entstanden und es war die erste breitere Diskussion wo man alle möglichen Akteure miteinbezogen hat, Schulvertreter und so, also ich habe immer einen großen Saal gebraucht... (Int. 2-1).

Betrachtet man die Phase der Entscheidung durch die Brille des Lernens, so fällt zunächst auf, dass das BMWF als echter Advokat einer neuen Politik zunehmend die Initiative ergriff. In dieser Modellentscheidungsphase organisierte das BMWF die Prozesse des policy learning als Prozess der kollektiven Reflexion und Bewertung von Alternativen und Modellen zwischen den maßgeblichen Stakeholdern des Hochschulwesens und externen ExpertInnen. Und das BMWF unterstützte den Prozess des policy learnings durch Prozesse des political learning (z.B.: Einladung der OECD; Diskurs mit den Universitäten). Hier gehen also Prozesse des policy learnings und des political learnings Hand in Hand und beflügeln sich wechselseitig. Dies führte dazu, dass sich rund um das BMWF und sein Netzwerk eine neue Akteurskoalition ausweitete, welche in ihrem deep core und in ihrem policy core die Grund-

prinzipien und das Steuerungsverständnis der neuen auf Flexibilität, Autonomie und Marktteuerung beruhenden Bildungspolitik in sich trug.

### *5.3. Gesetzgebung und OECD Policy Review (Jänner 1992 bis Mai 1993)*

Die dritte Phase ist einerseits dadurch gekennzeichnet, dass der Rohentwurf des neuen Modells für einen Fachhochschulsektor unter einem von der Politik vorgegebenen hohen politischen Druck seitens des BMWF immer weiter ausgearbeitet und weiterentwickelt wurde, bis der Erstentwurf im September dann schließlich zur Begutachtung verschickt werden, dann überarbeitet und schließlich im Mai 1993 im Parlament verabschiedet werden konnte. Andererseits kennzeichnet sich diese Phase auch durch einen permanenten Informationsaustausch des Ministeriums mit jenen OECD-ExpertInnen, die parallel zum österreichischen Gesetzgebungsprozess ihren Prüfbericht vorantrieben. „... aber es war natürlich ein zeitlicher politischer Druck da was zu machen, und da hat man halt parallel nachgedacht.... Die OECD war schon immer informiert was da ist, in welche Richtung gearbeitet wird, auch die Erstentwürfe wurden mit der OECD besprochen und was die Politik dazu sagt“ (Int. 2-1). Dort wo für die österreichischen BeamtInnen noch Unklarheiten bestanden, wie etwa hinsichtlich des Finanzierungssystems des neuen Sektors, wurde das Wissen der OECD ExpertInnen als Beratungsinstanz genutzt: „... z.B. war es schwierig den Entwicklungs- und Finanzierungsplan durchzubringen und das wurde natürlich mit ihnen besprochen ... wie es finanziert wird, da wollte sich die Politik ja nicht so bald festlegen ... der ist ja erst ein Jahr nach der OECD Prüfung entschieden worden“ (Int. 2-1). Als die ExpertInnen der OECD im Herbst 1992 nach Österreich kamen, um die empirischen Erhebungen für ihren Prüfbericht durchzuführen, vermittelte sich ihnen der Eindruck, dass in Österreich bereits Konsens über die Notwendigkeit der Etablierung eines innovativen und

neuen Modells eines Fachhochschulsektors bestünde. Sowohl seitens der ArbeitgeberInnen als auch seitens einer breiteren Öffentlichkeit und insbesondere der Universitäten gab es Zustimmung sowohl zum prinzipiellen Beschluss der Etablierung als auch zu den Grundzügen des anvisierten Akkreditierungsmodells (vgl. Pratt/Hackl 1999, 35).

Diese Beobachtung der OECD ExpertInnen bestätigt die These, dass der grundlegende Politikwandel, der auch den deep core und den policy core der handelnden Akteurskoalition veränderte, schon in den beiden Phasen davor passiert ist. Policy Learning finden wir in dieser „Gesetzgebungsphase“ demnach vor allem als instrumental policy learning. Es geht für das BMWF darum, jenes Detailwissen zu organisieren, welches für das „Finetuning“ des neuen Modells nötig ist. Wiederum spielt dabei die OECD als Ideengeberin und Diskussionspartnerin eine entscheidende Rolle.

## 6. SchlüsselakteurInnen und Lernen

### 6.1. Der Bundesminister für Wissenschaft und Forschung

Erhard Busek war schon Ende der 1960er Jahre als hoher Funktionär in der Wirtschaftskammer mit Fragen der Möglichkeiten von Berufsbildung auf tertiärer Ebene befasst gewesen und hatte sich in dieser Position als einer der wenigen Proponenten des Partisch-Plans erwiesen. Als Busek 1987 sein Ministeramt antrat, konnte er auf eine beträchtliche Menge an Erfahrungswissen im Bereich der Universitäts- und Wissenschaftspolitik zurückblicken, das er in verschiedenen Funktionen (u.a. als Universitäts- und Wissenschaftssprecher der ÖVP in der ersten Hälfte der 1980er Jahre) gesammelt hatte. Dazu kam eine klare Überzeugung, dass der von der sozialdemokratischen Regierung in den 1970er Jahren eingeschlagene Entwicklungspfad an einem toten Punkt angelangt war und dass im tertiären Bereich grundlegende Reformschritte nötig wären; insbesondere vertrat er von seinem Amtsantritt als Minister an –

trotz sich abzeichnender Widerstände sogar in der eigenen Partei – auch die Idee der Einrichtung eines nicht universitären tertiären Sektors parallel zu den Universitäten (Int. 2-3). Als Minister betrachtete es Busek besonders aus Gründen des Wettbewerbs als seine vordringliche Aufgabe, das österreichische Hochschul- und Forschungssystem im Rahmen des sich immer weiter formierenden europäischen Projektes so weit als möglich zu homogenisieren („because it was quite clear, that faced by integration and globalisation the actors are moving, the enterprises are moving“; Int. 2-3). Auf Basis dieser Grundüberzeugung war eine genaue Beobachtung der diesbezüglichen Politikreformen in anderen Ländern notwendig („consciously looking outside“, „looking outside whether there is existing something similar“; Int. 2-3).

Aus lerntheoretischer Sicht lässt sich argumentieren, dass Busek seine Reformvorstellungen auf ausgeprägten core beliefs (Sabatier 1993) begründete und in der Folge mit großer Konsequenz an der Umsetzung dieser Reformvorstellungen arbeitete.

### 6.2. BeamtInnen des BMWF

Entscheidend vorangetrieben wurde die oben beschriebene Politik Buseks von einer kleinen aus zwei bis drei Personen bestehenden Kerngruppe von BeamtInnen im BMWF, die persönlich davon überzeugt waren, dass im Bereich der Hochschulpolitik ein grundlegender Wandel mit neuen Formen der Steuerung jenseits des bürokratischen Zentralismus herbeigeführt werden müsse (Pratt 2004c, 120). Hinsichtlich der Hochschulreform teilte diese Gruppe die core beliefs mit Busek zum überwiegenden Teil (ein Teil dieser Gruppe hatte damals auch schon den Partisch-Plan befürwortet). Auch diese Gruppe wies aufgrund guter internationaler Kontakte insbesondere zur OECD ein beträchtliches Wissen hinsichtlich der Politikmodelle anderer Länder auf und trachtete danach, dieses Wissen ständig zu erweitern. Nicht zuletzt wurde in dieser Gruppe auch die Idee vorangetrieben, dass Österreich sich an der OECD Stu-

die zu „Alternatives in Higher Education“ beteiligten sollte.

Bemerkenswert ist, dass den bewussten Politikstrategien der BeamtInnen meist auch implizite – auf Gelegenheit zu Erfahrung und Austausch beruhende – Lernprozesse vorausgegangen sind, die dann erst die Verfolgung der bewussten Strategien ermöglicht haben dürften (z.B.: „I had the opportunity to travel around, I came in contact, sometimes the Minister sent me to the OECD education committee, so I became familiar with other systems“; Int. 2-4).

Eine wesentliche Aufgabe der BeamtInnen bestand auch darin, im engeren Kreis der beteiligten politischen Stakeholders sowie in der breiteren politischen Öffentlichkeit, Wissen über die Grundpfeiler der Reformpolitik und über deren Sinnhaftigkeit und Notwendigkeit in Umlauf zu bringen („... da waren viele Diskussionen mit der Gewerkschaft und mit der Arbeiterkammer, da hab ich durch ein Jahr fast jedes Wochenende Diskussionen gehabt zu Privatisierung von Bildung, das nächste ist Studiengebühren etc.“ Int. 2-1). Der damalige Minister bekräftigt, dass diese BeamtInnengruppe, mit der er eine außerordentlich gute Beziehung pflegte, einen großen Teil der Überzeugungsarbeit bestritt (Int. 2-3). Insgesamt bringt der Minister seine zielgerichtete Kooperation mit den BeamtInnen auf die Formel „We had together the feeling that we could change something“ (Int. 2-3).

Jenseits der inhaltlichen Lernprozesse verzeichnet der BeamtInnenstab des BMWF aber auch beträchtliche Lernprozesse auf Ebene des political learning. Wie gezeigt, wurde der anstehende EU-Beitritt wider besseren Wissens als „Zwang von Außen“ kommuniziert, der die Einrichtung eines NUS in Österreich zwingend erforderlich machte. In der entscheidenden Phase, als es um die Modellentscheidung ging, wurde, um das BMUK zu bremsen und um Zeit und Raum für eine grundlegende Diskussion und ebenso eine die eigene Position vermutlich stützende Außensicht zu gewinnen, der OECD-Review lanciert. Und im Mai 1991 veranstaltete das BMWF gemeinsam mit der Rektorenkonferenz die internationale Tagung „Die Uni-

versität im Dialog mit der Fachhochschule“, womit ein wesentlicher Beitrag zum „ins Boot-Holen“ der Universitäten gelungen war.

### *6.3. Externe ExpertInnen: IFF und IHS als Think-Tanks und das Wissensnetzwerk des Ministeriums*

Wie in Kapitel 3 bereits angedeutet haben auch externe ExpertInnen im Prozess der Politikformierung für den Fachhochschulsektor vor allem aufgrund ihrer Rolle als erweiterte Wissensnetzwerke des Ministeriums einen nicht unbedeutenden Einfluss gehabt. Sie standen mit den federführenden BeamtInnen in einem intensiven Kommunikationsprozess und übernahmen – auf Basis ihrer wissenschaftlichen Expertise der Analyse und internationalen Verortung des österreichischen Hochschulsystems – wesentliche Aufgaben im Erarbeiten von Konzepten und Ausloten von Umsetzungsmöglichkeiten insbesondere durch die Mitwirkung am OECD-Background-Report 1991. Dem IHS (Institut für Höhere Studien) und vor allem auch dem IFF (Institut für interdisziplinäre Forschung und Fortbildung) ist im Rahmen des Wissensbildungsprozesses im BMWF eine besondere Rolle zugekommen. Dies ist allerdings weniger dahingehend zu verstehen, dass im Auftrag des BMWF konkrete Reformmodelle entwickelt wurden, sondern eher im Rahmen eines Think-Tanks, der mit den wesentlichen ProtagonistInnen einer Reformpolitik im BMWF im regen Austausch stand und, wie angeführt, deren „Horizont erweitert“ hatte. Hinsichtlich der Erarbeitung des Erstentwurfs des FHStG im Herbst 1991 beschreibt eine Beamtin die Rolle des IFF folgendermaßen: „...ich habe mich soweit ausgekannt, dass es solche Modelle gibt, dass man über Anerkennung und Kontrolle regelt, ich hab das britische Modell gekannt und andere, solche Modelle gab es in verschiedenen Ausprägungen, auch ein Fonds-Modell war in Diskussion, quasi die Behörde soll einen Fonds einrichten, der dann Projekte vergibt ... da hab ich dann mit verschiedenen Leuten gesprochen, Leute, die ich eh aus dem

Umfeld vom IFF gekannt habe ... gesprochen über diese Fonds-Idee, wäre das möglich, ist es rechtlich möglich, was spricht dafür, was spricht dagegen, das habe ich so ausgelotet..." (Int. 2-1). Zwischen dem BMWF und diesen Instituten dürfte also ein reges Wissensnetzwerk existiert haben, das im Bedarfsfall vom BMWF auch zur Klärung von spezifischen Fragen „angepapft“ wurde.

## 7. Nachbetrachtungen zur Frage von Lernprozessen in der Politik

Betrachtet man die Frage von Lernprozessen im Bereich der Politik im Spiegel der Genese des Fachhochschulektors in Österreich, so zeigt sich anknüpfend an die theoretischen Zugänge von May und Sabatier folgendes verdichtetes Bild. Im Fall der Nicht-Umsetzung des Partisch-Plans Ende der 1960er Jahre verhinderten vor allem verfestigte und manifeste Interessen und institutionelle Blockaden einerseits und das fehlende Bewusstsein eines Reformbedarfs andererseits, dass Prozesse des policy-learnings überhaupt in Gang kommen konnten.

Gleichzeitig fanden sich keine AkteurInnen, die einen Lernprozess aktiv vorangetrieben hätten und es gab auch keine externen Impulse an das System der österreichischen Hochschulpolitik, welche einen Politikwandel auslösen hätten können. Auf diesem politischen Terrain stieß die neue Idee des Partisch-Plans auf Ablehnung.

Die Zurückweisung der Idee eines Fachhochschulektors durch die SPÖ-Regierung wies, abgesehen von dagegen stehenden Interessenlagen, noch eine zusätzliche ideologiebasierte Qualität auf. Sowohl in ihrem deep core als auch in ihrem policy core folgte die handelnde Akteurskoalition zusätzlich einem prinzipiell anderen Politikansatz, der darauf ausgerichtet war, Bildung nicht den Zwängen der Ökonomie zu unterwerfen und das Bildungssystem mittels komplexer und detaillierter Regulierungen entlang eines Top-Down-Modells zu steuern. Innerhalb der Logik dieses Politik-

pfades fanden instrumentelle Lernprozesse im Sinne der Verbesserung der Steuerung statt und diese fanden auch z.B. im Universitätsorganisationsgesetz von 1975 ihren Niederschlag. Doch umfassende Lernprozesse, die eventuell zu einer Systemveränderung geführt hätten, konnten auf diesem Terrain eines verfestigten deep core und eines damit verbundenen Steuerungsverständnisses nicht Platz greifen. Denn hier fehlten sowohl treibende AkteurInnen als auch externe Impulse.

In der zweiten Hälfte der 1980er Jahre kam es im Kontext der österreichischen (Aus-)Bildungs- und Hochschulpolitik zu einer Reihe von externen Veränderungen, die auch auf das Hochschulsystem Veränderungsimpulse ausübten (große Koalition ab 1986; neuer Minister im BMWF ab 1987, der nach 17 Jahren erstmals wieder von der ÖVP gestellt wurde; Entscheidung für den Beitritt zur EU 1988; zunehmend budgetäre Engpässe; neoliberaler Staatsdiskurs im gesamten OECD-Raum).

Gleichzeitig bildete sich rund um die erwähnten BeamtenInnen des BMWF, den neuen Minister, den mit Österreich kooperierenden ExpertInnen der OECD und heimischen ExpertInnen eine neue Advocacy-Koalition, deren 'belief system' im Bereich des deep core die Bildung nicht mehr nur als Mittel zur Emanzipation betrachtete, sondern auch unter wirtschaftspolitische Betrachtungen stellte, sowie im Bereich des policy core die direkte staatliche Steuerung als unflexibel und innovationshemmend zurückwies und dafür neue Formen der Koordinierung einforderte, die Markt- und Wettbewerbsmechanismen mit einer starken professionellen Komponente verbanden. Die externen Ereignisse allein hätten den Politikwandel im Politikfeld Hochschulpolitik noch nicht herbeigeführt, erst das geschickte Agieren der neuen Advocacy Koalition (z.B. Teilnahme an der OECD-Studie „Alternatives to Higher Education“, Organisation des OECD-Reviews 1992, die Nutzung des EU-Beitritts als bewusst vorgeschobenen Außenzwang zur Veränderung) ermöglichte die Durchsetzung der neuen Politik. Hier bestätigt sich das grundlegende Argument von Sabatier, dass



Veränderungen der Policy-Kern-Merkmale eines politischen Handlungsprogramms ... zum einen bedeutsame Störungen/Ereignisse die außerhalb des Subsystems liegen, voraus(setzen), wie beispielsweise Veränderungen in den sozioökonomischen Bedingungen der regierenden Koalition auf gesamtstaatlicher Ebene oder Policy-Effekte aus anderen Subsystemen, zum anderen ein geschicktes Ausnutzen dieser Handlungsgelegenheiten durch die (vorherige) Minderheitskoalition innerhalb des Subsystems (Sabatier 1993, 136).

Auf diesem Terrain weisen die Prozesse des policy learning und jene des political learning die gleiche Richtung auf. Sie unterstützen sich wechselseitig und führen in ihrem Ergebnis zu einer neuen Advocacy-Koalition und auch zu einem neuen Politikmodell. Aus der Perspektive von May kann auch von social policy learning gesprochen werden, d.h. es kam zu einer Veränderung in den Zielen der Politik des tertiären Bildungssektors (stärkere Ausrichtung am Qualifikationsbedarf der Wirtschaft) und zu einer veränderten Sichtweise des Verursachungszusammenhangs der politischen Problemlagen (Wissengesellschaft, Selbststeuerungskompetenz, Marktmechanismen).

Wie gezeigt, spielten in der Formierung der neuen ‚Advocacy-Koalition‘ aktivistische IndividualakteurInnen im BMWF eine besondere Rolle. Eine solch herausragende Rolle von EinzelakteurInnen ist mit den verwendeten theoretischen Konzepten von May und Sabatier nicht erklärbar. Hier wäre es vermutlich lohnend, das Agieren dieser EinzelakteurInnen nochmals genauer durch das Konzept des „Policy Entrepreneurs“ von Richard Rose (1993) unter die Lupe zu nehmen (vgl. dazu auch den Beitrag von Biegelbauer in diesem Band). „Policy entrepreneurs combine commitment to program goals with long service in government ... are usually very well informed about the substance and politics of programs ... Their concern with a special subject ... leads them to build up a nation wide or international network of contacts that are a source of ideas for new programs and of evidence to support the lessons that they choose to draw“ (Rose 1993, 57). Somit könnte der Begriff des Policy Entrepreneurs

für die Erklärung des Agierens der oben beschriebenen federführenden BeamtInnen und auch für die AkteurInnen im erweiterten Wissensnetzwerk des Ministeriums aufgrund ihrer jahrelangen Beschäftigung mit dem Problemfeld, aufgrund ihrer Involvierung in internationale Netzwerke und aufgrund ihres Vorantreibens der neuen FH-Politik ab Ende der 1980er Jahre ein taugliches Konzept darstellen.

Betrachtet man abschließend noch die externen HauptakteurInnen in diesem Prozess des social policy learning, so spielte die OECD eine überragende Rolle. Einerseits als Ideengeberin für die sich formierende neue Advocacy-Koalition im und rund um das BMWF, insofern als in den Studien und Konferenzen der OECD und somit insgesamt im breiteren internationalen OECD Netzwerk jene Ideen diskutiert und vorangetrieben wurden, die ab Ende der 1980er Jahre auch in Österreich an Konjunktur gewannen. Teile der österreichischen Advocacy-Koalition waren ab Mitte der 1980er Jahre zunehmend besser in dieses Netzwerk integriert und nahmen diese Ideen auch zunehmend nach Österreich mit. Andererseits ist die OECD im Zuge des konkreten Modellerarbeitungs- und Gesetzgebungsprozesses für die österreichischen FH-PolitikprotagonistInnen auch als privilegierte Reflexionsebene zu sehen, deren ExpertInnenwissen prinzipiell für Feedback und im Bedarf für Spezialwissen genutzt wurde. Das Gesetz des Handelns lag in diesem Prozess aber ganz klar auf der österreichischen Seite im Zentrum der neuen Advocacy-Koalition im BMWF, das – wie etwa im Fall des OECD Reviews – offensichtlich auch ein klares Bewusstsein über den Zusammenhang von Prozessen des policy learnings mit jenen des political learnings hatte. „Austria’s involvement in the OECD Policy Review of its higher education system in 1992 meant that the Austrian ministry was able to use this device to advance its policy, drawing on wider international network“. (Pratt/Hackl 1999, 52)

#### ANMERKUNGEN

- 1 Diesem Artikel liegt eine vom FWF finanzierte Forschungsarbeit (Projektnummer P16169-G04) zu



- Grunde. Das an dieser Grundlagenstudie mitarbeitende Projektteam besteht aus Kurt Mayer und Lorenz Lassnig (<http://www.ihs.ac.at/index.php?id=550>).
- 2 Bis zum Studienjahr 2005/2006 wurden in Österreich 150 Fachhochschulstudiengänge akkreditiert die von 18 verschiedenen Erhaltern an 30 Standorten betrieben werden und eine Gesamtkapazität von 28.100 Studienplätzen zur Verfügung stellen (Fachhochschulrat: <http://www.fhr.ac.at/>).
  - 3 An dieser Stelle sei den Autoren der Studie John Pratt, Hans Pechar & Thomas Pfeffer dafür gedankt, dass sie ihre Primärquellen – insbesondere eine Reihe von Interviews mit jenen BeamtInnen und PolitikerInnen, die zu Beginn der 1990er Jahre die Geschicke des Hochschulsystems wesentlich mitgestalteten – zur Durchsicht und Verwertung im Rahmen unseres Projektes zur Verfügung stellten. Ein Teil dieser Interviews wurde, da es sich um ein britisch-österreichisches Kooperationsprojekt handelte, in englischer Sprache durchgeführt. Solche Originalpassagen sind in unserem Text daher auch in englischer Sprache zitiert.
  - 4 BHS-AbsolventInnen können nach dreijähriger Berufserfahrung um den Titel „Ingenieur“ ansuchen, AbsolventInnen technischer Universitäten wird im Unterschied dazu der Titel „Diplomingenieur“ verliehen.
  - 5 Exemplarisch für diesen deep core ist die folgende Argumentation aus einem Interview, das die frühere sozialdemokratische Wissenschaftsministerin Herta Firnberg 1990 zu den Veränderungen der Bildungspolitik in den 1980er Jahren gegeben hat: „Ich halte das für wirklich gefährlich, denn wenn man Bildung hinorientiert *ausschließlich auf wirtschaftliche Interessen*, da schneidet man eigentlich der Bildung die Wurzeln ab. Also ich bin wirklich ein leidenschaftlicher Gegner dieser Auffassung. D.h. nicht, daß man nicht für die Wirtschaft und für den Beruf ausbilden soll, aber doch nicht als *alleiniges Ziel der Universitäten und der Bildung* überhaupt. Und da waren schon ganz arge Gegensätze. Aber diese Auffassung hat sich noch nicht ganz erübrigt. Im Gegenteil mit den ganzen konservativen Tendenzen jetzt (1990) wird die jetzt wieder stärker. Und vor allem ist heute interessanterweise niemand hier, *keine Gruppe, die sich wirklich mit Engagement dafür einsetzt, Bildung nicht aufzufassen als eine Berufsausbildung, als eine ökonomische Zweckbildung*, sondern sagt, Bildung hat Wert an sich, ist ein echter und wichtiger Teil der Lebensqualität, nicht nur eines Menschen, sondern eines ganzen Volkes“ (Zitiert in Kreutz & Rögl 1994, 94f.; Hervorhebungen durch den Autor).
  - 6 Seit dem Amtsantritt der SPÖ/ÖVP Koalitionsregierung im Jahr 1986 verfolgte Österreich – insbesondere motiviert von der 1987 in Kraft tre-

tenden Einheitlichen Europäischen Akte und vom dadurch entstehenden Binnenmarkt – eine Politik der aktiven Annäherung an EU-Europa. Ab 1988 waren sich die politischen Parteien prinzipiell darüber einig, einen Vollbeitritt anzustreben (vgl. Falkner 1996, 333f.).

- 7 Schließlich wurden im Zuge des Beitritts dann auch die HTL-Abschlüsse auf Basis der auf Berufspraxis beruhenden Ingenieur-Diplomierungen den tertiären (3-jährigen) Abschlüssen auf EU-Ebene gleichgestellt.
- 8 Idealtypisch dafür ist auch folgende Aussage eines hohen Beamten: „The EU membership campaign ... we used that as a vehicle to force the idea of a NUS. At the beginning of this campaigning I told people that this is not true (dass der EU-Beitritt die Einrichtung von Fachakademien notwendigerweise erfordert; K.M.), but after some weeks I became wiser and used that argument too“ (Int. 2-4).

#### LITERATURVERZEICHNIS

- BMWF – Bundesministerium für Wissenschaft und Forschung & BMUK – Bundesministerium für Unterricht und Kunst* (1992). Diversification of Higher Education in Austria: Background-Report submitted to OECD, Wien.
- Falkner, Gerda* (1996). Österreich und die Europäische Einigung, in: Reinhard *Sieder/Heinz Steiner/Emmerich Tálos* (Hg.): Österreich 1945–1995, Wien, 331–341.
- Hackl, Elsa* (2003). Genese, Idee und Inhalt des FHStG, Vortragsunterlage für das Symposium ‚10 Jahre FHStG: Fachhochschulrecht zwischen Bewährung und Reform‘ am 9./10. Oktober 2003 am Institut für Bildungsrecht und Bildungspolitik, Graz.
- Kreutz, Henrik/Rögl Heinz* (1994). Die umfunktionierte Universitätsreform. Von der Steigerung der Produktivität zur staatlichen Förderung sozialen Aufstiegs politischer Kernschichten, Wien.
- Lassnig, Lorenz/Martin Unger/Hans Pechar/Ada Pellert/Eva Schmutzer-Hollensteiner/Don F. Westerheijden* (2003). Review des Auf- und Ausbaus des Fachhochschulsektors. Studie im Auftrag des Bundesministeriums für Bildung, Wissenschaft und Kultur, IHS Research Report, Wien.
- May, Peter* (1992). Policy Learning and Failure, in: Journal of Public Policy, 12(4), 331–354.
- Mrkvicka, Franz/Kaizar, Inge* (1994). Die Entstehung und Entwicklung von Fachhochschulen in Österreich aus Sicht der Arbeitnehmer, in: Sigurd *Höllinger/Elsa Hackl/Chrisitan Brünner* (Hg.): Fachhochschulstudien – unbürokratisch, brauchbar und kurz, Wien, 123–132.

- OECD (1976). Reviews of National Policies for Education: Austria – Higher Education and Research, Paris.
- Partisch, Franz (1970). Plan eines Systems der Berufsausbildung. Eine Diskussionsunterlage von Dipl. Ing.Dr. F. Partisch, in: Pädagogische Mitteilungen, Beilage zum Verordnungsblatt des Bundesministeriums für Unterricht, Stk.5, Wien.
- Pechar, Hans (2004). Should Austria Establish a Non-University Sector? 1969–1990, in: John Pratt (Hg.): The ‘Accreditation Model’. Policy Transfer in Higher Education in Austria and Britain, Oxford, 37–52.
- Pechar, Hans/Markus Arnold/Martin Unger (1999). Hochschulen und Wirtschaft. Reformimpulse zur Stärkung des Außenbezuges im österreichischen Hochschulsystem, TSER/HEINE: Nationale Fallstudie, Wien: IFF.
- Piskaty, Georg (1994). Fachhochschulen – Chancen, Möglichkeiten und Probleme aus der Sicht der Wirtschaft, in: Sigurd Höllinger/Elsa Hackl/Chrisitan Brünner (Hg.): Fachhochschulstudien – unbürokratisch, brauchbar und kurz, Wien, 203–210.
- Pratt, John (2003). Policy Transfer in Higher Education: Britain and Austria. Don’t Believe All That The Theories Tell You, Forschungspapier präsentiert am ESRC Future Governance Workshop, IHS am 9–10 Dezember 2003, Wien.
- Pratt, John (2004) (Hg.). The ‘Accreditation Model’. Policy Transfer in Higher Education in Austria and Britain, Oxford.
- Pratt, John (2004c). The Accreditation Model and Policy Transfer, in: John Pratt (Hg.): The ‘Accreditation Model’. Policy Transfer in Higher Education in Austria and Britain, Oxford, 107–128.
- Pratt, John/Elsa Hackl (1999). Breaking the Mould in Austrian Higher Education, in: Higher Education Review, 32(1).
- Rose, Richard (1993). Lesson-Drawing in Public Policy. Chatham, New Jersey.
- Sabatier, Paul A. (1993). Advocacy-Koalitionen, Policy-Wandel und Policy-Lernen: Eine Alternative zur Phasenheuristik, in: Adrienne Héritier (Hg.): Policy-Analyse. Kritik und Neuorientierung (PVS Sonderheft 24), Opladen, 116–148.
- Sabatier, Paul A. (1998). The Advocacy Coalition Framework: Revisions and Relevance for Europe, in: Journal of European Public Policy, 5(1), March, 98-130.

#### AUTOR

Kurt Mayer, wissenschaftlicher Mitarbeiter am Institut für Höhere Studien in Wien. Seine Forschungsschwerpunkte sind politische Ökonomie, Fordismus/Postfordismus, Bildungsökonomie.

Korrespondenzadresse: Institut für Höhere Studien, Stumpergasse 56, 1060 Wien  
E-mail: mayer@ihs.ac.at